

CLLD ja LEADER instrumentide õiguslike muudatuste analüüs 2028–2034 finantsraamistikus ning nende tagajärjed kohalikele tegevusrühmadele

SISSEJUHATUS – ELI FINANTSRAAMISTIKU ÜMBERKORRALDAMINE JA FONDIDE INTEGREERIMISE TAUST

Euroopa Liidu uus eelarveperiood aastateks 2028–2034 toob kaasa senise fondide struktuuri põhjaliku ümberkujundamise. Euroopa Komisjon esitas 16. juulil 2025 seadusandlikud ettepanekud COM(2025) 565 ja COM(2025) 560, tehes ettepaneku koondada arvukad eraldiseisvad rahastamisvahendid ühise katusnimetuse alla – Euroopa majandusliku, territoriaalse ja sotsiaalse ühtekuuluvuse, põllumajanduse ja maapiirkondade, kalanduse ja merenduse, heaolu ja julgeoleku fond. Selle reformi kõige olulisem institutsionaalne uuendus on senise mitmeprogrammilise rakenduskava asendamine integreeritud riiklike ja piirkondlike partnerluskavadega („NRP-kava” ehk „riigiplaan”), üks iga liikmesriigi kohta.

Selle ulatusliku, ühtsel reeglistikul (*single rulebook*) põhineva integreerimise eesmärk oli muu hulgas kaotada ühise põllumajanduspoliitika („ÜPP”) senine jagunemine kaheks eraldiseisvaks sambaks, mida rahastati sõltumatutest fondidest (EAGF ja EAFRD).

Samal ajal nägid kavandavad määrused ette ka muid muudatusi seni kasutatud toetusvahendites, sealhulgas kogukonna juhitud kohaliku arengu (CLLD) instrumendis. Kohalike tegevusrühmade (KTR) roll kujundati ümber, loobuti tagatisest, et teatav osa ÜPP vahenditest reserveeritakse CLLD jaoks (nn *ring-fencing*), ning ÜPP raames selle instrumendi võimalike toetusesaajate ringi kitsendati radikaalselt – ja näiliselt ilma sügavama kaalutluseta –, piirates toetuskõlblikkust üksnes aktiivsete põllumajandustootjatega.

Komisjoni esitatud sätete esimest versiooni iseloomustas teatav ebajärjekindlus. Eelkõige ei olnud võimalik üheselt kindlaks teha mõistete LEADER (ÜPP raames) ja CLLD vahelist suhet, mis oli varem selge. Lisaks, hoolimata lihtsustamise ja ühtlustamise deklaratsioonidest, eeldasid määruse eelnõud muu hulgas, et teatavad lahendused kehtivad üksnes ÜPP raames. Selle tagajärjel oleksid KTRd, kes rakendavad strateegiaid, mis ei keskendu üksnes „põllumajanduslikele” teemadele, pidanud kohaldama tegevuste rahastamiseks kahte erinevat mudelit.

Esialsed määruse eelnõud tekitasid KTRdes tõsist muret, mille koondas Euroopa LEADER Ühendus Maaelu Arengu Toetuseks (ELARD). Väideti, et uus ülesehitus loob „linnalise domineerimise” ja maapiirkondade eripära marginaliseerimise ohu tsentraalselt kavandatud suuremahuliste infrastruktuuriinvesteeringute kasuks. Samuti väideti, et ettepanekud hülgevad varasematel programmiperioodidel tõhusaks osutunud lahendused, pakkumata sisulisi asendusi.

Kuudel pärast määruse eelnõude avaldamist Euroopa Komisjoni poolt koguti erinevatelt sidusrühmadelt märkusi ja töötati välja alternatiivseid ettepanekuid. Viimastel nädalatel on Euroopa Parlament käimasolevas seadusandlikus protsessis teinud Komisjoni eelnõudele mitmeid muudatusettepanekuid. Osa neist on vastuseks ELARDi tõstatatud muredele ning nende eesmärk on kaitsta KTRde finants- ja õiguslikku autonoomiat ning taaslustada alt-üles lähenemisviisi.

ANALÜÜSI ESE

Käesoleva arvamuse ese on Euroopa Parlamendi 2026. aasta mais esitatud muudatusettepanekute analüüs, mis on sätestatud järgmistes dokumentides:

- RAPORTI PROJEKT ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse, põllumajanduse ja maaelu, kalanduse ja merenduse, heaolu ja julgeoleku fond perioodiks 2028–2034 (COM(2025)0565 – C10-0179/2025 – 2025/0240(COD));
- RAPORTI PROJEKT ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse liidu toetuse rakendamise tingimused ühisele põllumajanduspoliitikale perioodiks 2028–2034 (COM(2025)0560 – C10-0169/2025 – 2025/0241(COD));

– võrreldes Euroopa Komisjoni poolt eelmisel aastal esitatud seadusandlike ettepanekutega, mis on sätestatud:

- ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja NÕUKOGU MÄÄRUS, millega luuakse fond perioodiks 2028–2034 (edaspidi „fondi loov määrus”);
- ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja NÕUKOGU MÄÄRUS, millega kehtestatakse liidu toetuse rakendamise tingimused ÜPP-le perioodiks 2028–2034 (edaspidi „ÜPP määrus”).

Analüüs viiakse läbi KTRde ja CLLD instrumendi seisukohalt oluliste sätete vaatenurgast. Analüüsi struktureerimiseks on see jaotatud järgmistesse temaatilistesse valdkondadesse, võttes arvesse ELARDi esitatud ettepanekuid eelmisel aastal esitatud eelnõude kohta:

- KTRde pädevuste kataloogi laiendamine, mida Komisjoni algsetes ettepanekutes oluliselt vähendati võrreldes praegu kehtivate sätetega;
- toetusesaaja määratluse muutmine ÜPP raames, arvestades ohtu jätta lai hulk üksusi LEADERi instrumendi toetusest välja;
- LEADERi ja CLLD raames pakutava toetuse ulatuse laiendamine, et instrumendist saaksid kasu erinevad üksused, kes tegutsevad KTR rakendatava kohaliku arengu strateegiaga hõlmatud piirkonnas;
- *ring-fencing*, st ÜPP vahendite teatava osa reserveerimine LEADERi instrumendile;
- CLLD ja LEADER instrumentide vahelise suhtega seotud ebamäärasuste kõrvaldamine;
- LEADERi tegevuste rahastamist lihtsustavate ühtsete lahenduste kehtestamine, nii et need kehtiksid ka KTRdele, kes rakendavad oma kohaliku arengu strateegiaid väljaspool ÜPP raamistikku;
- muud CLLD/LEADER instrumendi rakendamise seisukohalt olulised küsimused.

II.1. KTR pädevuste ulatuse laiendamine

Euroopa Komisjoni algne ettepanekute pakett sisaldas mitmeid sätteid, mis reguleerivad otseselt CLLD ja LEADERi algatuse toimimist. Nende sätete analüüs paljastas soovi standardida protsesse, kehtestades samal ajal KTRdele täiendavaid halduskoormusi (vt nt aruandluskohustusi, mis tulenevad fondi loova määruse kavandatavast artiklist 63 lõike 1 punkti f alapunktist i, mida käsitletakse edaspidi).

Kavandatavas ühist fondi loovas määruses (COM(2025) 565) reguleeritakse integreeritud territoriaalset arengut IX jaotises, kus artikkel 75 määratleb integreeritud territoriaalse ja linnaarengu raamistiku, samas kui artikkel 76 on tervikuna pühendatud CLLD-le. Komisjoni algse ettepaneku kohaselt pidi CLLD keskenduma piirkonnaalustele aladele, eelkõige maa- ja rannikualadele, ning selle pidid kavandama ja rakendama KTRd, mis koosnevad kohalike avaliku ja erasektori huvide esindajatest. Nagu praegusel programmiperioodil, sätestas säte sõnaselgelt, et ükski üksik huvirühm ei tohi kontrollida KTR otsustusprotsessi.

Komisjoni ettepaneku artikli 76 lõiked 2 ja 3 täpsustasid, et fondi toetus CLLD-le hõlmab suutlikkuse suurendamist, ettevalmistavaid tegevusi, tegevuste väljatöötamist ja rakendamist kohaliku arengu strateegiate („KAS”) raames, samuti juhtimise, seire, hindamise ja kogukonna aktiveerimise kulusid. Komisjon jättis KTRde ainupädevusse ülesanded, mis on seotud strateegiate ettevalmistamise, suutlikkuse suurendamise, tegevuste valikumenetluste kehtestamise, tegevuste valimise enda ning seire- ja teavitustegevustega.

Võrdlev õiguslik analüüs näitas siiski, et eelmise aasta eelnõudes püüdis Komisjon piirata KTRde senist otsustusautonoomiat. Praeguse 2021–2027 finantsraamistiku kohaselt hõlmab KTR ülesannete ainuõiguslik kataloog määruse (EL) 2021/1060 artikli 33 lõike 3 kohaselt muu hulgas taotlusvoorude ettevalmistamist ja avaldamist (projektikonkursside väljakuulutamist) ning tegevuste valimist koos toetuse summa määramisega. Seevastu algses ettepanekus COM(2025) 565 (fondi loova määruse artikli 76 lõige 3) kaotas Komisjon täielikult KTRde pädevuse iseseisvalt taotlusvoore välja kuulutada ning projektide valiku osas kaotas ta õiguse määrata toetuse summa, jättes KTRdele üksnes pädevuse „tegevusi valida”.

See ülesannete vähendamine kutsus esile ELARDi vastuseisu, kuna see taandas KTRd tehnilise vahendaja rolli, andes reaalse võimu projektieelarvete üle avaliku halduse tasandile (makseasutustele ja korraldusasutustele).

Euroopa Parlamendi muudatusettepanekute analüüs näitab, et ELARDi nõudmisi KTRde pädevuste osas ei ole arvesse võetud.

Sellegipoolest tuleb märkida, et Euroopa Liidu Nõukogu võttis oma 16. juunil 2026 vastu võetud üldises lähenemisviisis (ST-10559-2026-INIT) selle nõudmise suhtes soodsama seisukoha ja teeb ettepaneku lisada artikli 76 lõikesse 3 uus punkt (ca), mis taastab KTRde ainupädevuse taotlusvoore ette valmistada ja avaldada. Ei Komisjoni ettepanek, Parlamendi muudatusettepanekud ega Nõukogu praegune seisukoht näe siiski ette KTRde pädevust määrata toetuse summat, jättes rühmadele üksnes õiguse projekte valida.

Samuti tasub märkida, et fondi loova määruse kavandatavad sätted, mis reguleerivad KTRde pädevusi (eelkõige artikli 76 lõike 3 punktid c ja d), võivad olla potentsiaalselt vastuolus korraldusasutuse analoogsete pädevustega, mis tulenevad eelnõu artikli 51 lõike 1 punktist a. Neid sätteid koos lugedes ilmneb, et need kattuvad.

Seetõttu on soovitatav tagada nende sätete vahelise suhte selgitamine. Sarnased kahtlused tekivad juba praegusel programmiperioodil (vähemalt Poolas) KTRde pädevuste ulatuse osas. Eelkõige puudutavad need kahtlused seda, mil määral on KTR tehtud tegevuste valik ja toetuse summa määramine lõplik ja ammendav, ning mil määral võib näiteks korraldusasutus „parandada“ KTR hinnangut kulude abikõlblikkuse kohta, mis mõjutab määratud toetussummat, või lükata tegevusi tagasi põhjendusel, et need jäävad konkreetse ELi fondi pakutava toetuse ulatusest välja. Võib põhjendatult eeldada, et kui KTRde pädevusi kärbitaks Komisjoni ettepaneku kohaselt, siis need ebamäärasused üksnes süveneksid.

Lisaks võib KTRde pädevuste osas muret tekitada ka fondi loova määruse artikli 75 lõige 3. See säte reguleerib erinevaid territoriaalseid instrumente, sealhulgas CLLD. Hoolimata muredest, mille ma aasta tagasi tõstatasin, sisaldab määruse eelnõu endiselt sätet, mille kohaselt tuleks strateegiaid rakendada asjaomaste territoriaalsete või linnaasutuste või -organite vastutusel, kes valivad tegevusi või osalevad nende valimises.

Euroopa Parlamendi muudatusettepanekud sellele sättele (muudatusettepanek 434) ei käsitle põhilist muret, nimelt seda, kas see säte kehtestab KTRdes territoriaalsete asutuste domineeriva rolli. Samuti on seda sätet raske ühildada määruse nõudega, mis on CLLD instrumendi jaoks fundamentaalne, et ükski üksik huvirühm ei tohi domineerida KTR otsustusprotsessis.

Minu hinnangul ei peaks säte, mis puudutab strateegiate rakendamist territoriaalsete asutuste vastutusel, CLLD-le kohalduma.

II.2. Toetusesaaja määratlus

Euroopa Parlamendi ettepanekute analüüs näitab, et ELARDi nõudmine mitte piirata ÜPP raames rakendatava LEADERi instrumendi toetusesaajate ringi üksnes põllumajandustootjatega on arvesse võetud, kuigi sätete kavandatav sõnastus võib nõuda veel seadusandlikku tööd.

Oma algses ettepanekus käsitles Euroopa Komisjon ÜPP toetusesaajaid integreeritud fondi struktuuris ühetaoliselt, allutades nad „aktiivse põllumajandustootja“ määratluse nõuetele. Lühidalt: ÜPP raames sai toetusesaaja olla üksnes põllumajandustootja ning põllumajandustootja määratlus, mis oli sätestatud eelnõu artiklis 4, oli suhteliselt kitsas.

Kuigi selline lähenemine oli õigustatav teiste ÜPP instrumentide puhul, oli see vastuolus CLLD/LEADER instrumendi olemusega.

Euroopa Parlamendi muudatusettepanekud 41–43, mis puudutavad fondi loova määruse eelnõu (2025/0240(COD)), näevad ette põllumajandustootja määratlusest loobumise selles määruses. Muudetud lähenemise kohaselt sätestab säte endiselt, et ÜPP raames on toetusesaaja põllumajandustootja; selle mõiste määratluse osas viitaks fondi loova määruse kavandatav artikli 4 lõike 1 punkti 2 alapunkt c aga ÜPP määruse asjaomasele sättele, milles see mõiste üksikasjalikult määratletakse.

Vastavalt tegi Euroopa Parlament ÜPP määruse eelnõus ettepaneku (muudatusettepanek 10, 2025/0241(COD)) lisada „põllumajandustootja” määratlus, sätestades samal ajal, et LEADERi instrumendi raames võib toetusesaaja olla ka muu üksus kui põllumajandustootja (füüsiline isik, juriidiline isik või juriidilise isiku staatusega organisatsiooniüksus, mis on asutatud või tegutseb asjaomase kohaliku arengu strateegiaga hõlmatud piirkonnas).

See muudatusettepanek on seega kahtlemata ELARDi edu, kuna sätete kavandatav sõnastus võimaldaks LEADERi raames toetust saada ka põllumajandusega mitteseotud üksustel.

Hoolimata selle valdkonna kavandatavate muudatuste üldiselt positiivsest hinnangust võib Euroopa Parlamendi muudatusettepanekutele siiski ette heita teatavat ebajärjekindlust. Fondi loov määrus on mõeldud uue programmiperioodi katusaktiks. See sisaldab toetusesaaja määratlust, mis kehtib kõigis poliitikavaldkondades. Parlamendi muudatusettepanekute tulemusel sätestavad selle määruse sätted siiski endiselt, et ÜPP raames on toetusesaaja üksnes põllumajandustootja, nagu on määratletud ÜPP määruse konkreetses sättes. Alles viimati nimetatud määrus sätestab, et vastupidiselt fondi loova määruse sõnasõnalisele sõnastusele võib ÜPP raames toetusesaaja olla ka muu isik kui põllumajandustootja.

See tekitab sätete vahel teatava ebajärjekindluse, häirides kahe määruse sisemist ülesehitust ja nendevahelist suhet. Kui fondi loov määrus on mõeldud määratlema, kes võib olla toetusesaaja, siis minu arvates ei tohiks seda küsimust hiljem teises määruses uuesti reguleerida.

Selle ebajärjekindluse kõrvaldamiseks oleks asjakohane, kui fondi loov määrus sätestaks, et üldreeglina on ÜPP raames toetusesaaja põllumajandustootja, nagu on määratletud ÜPP määruse asjaomases sättes, samas kui LEADERi instrumendi raames võib toetusesaaja olla ka muu üksus, mis on määratletud selle määruse eraldi sättes.

Vähe on siiski kahtlust, et kavandatavate muudatuste suund on positiivne. See kinnitab LEADERi instrumendi territoriaalset, mitte valdkondlikku identiteeti ning taastab selle algse laia sotsiaalse iseloomu.

II.3. LEADERi ja CLLD raames pakutava toetuse ulatuse laiendamine, et instrumendist saaksid kasu erinevad kohaliku arengu strateegia piirkonnas tegutsevad üksused

ÜPP määruse algse eelnõus oli LEADERi instrumendi ulatus kujundatud oluliselt kitsamalt kui praegusel programmiperioodil. Kavandatav artikkel 18 piiras LEADERi toetuse ulatuse sisuliselt üksnes põllumajanduslike eesmärkide ja põllumajandusturismiga. Lisaks sisaldas määruse eelnõu artikli 18 lõige 2 sõnastust, mis viitas, et instrument oli mõeldud eelkõige eritingimustega maapiirkondadele.

Lisaks ei sidunud fondi loova määruse eelnõu CLLD-le pühendatud sätetes seda instrumenti maapiirkondadega. Selline olukord viitas sellele, et „maapiirkondade” KTRd piirduksid üksnes põllumajanduse ja sellega seotud tegevustega seotud projektide rakendamisega. Seda lähenemist tugevdasid veelgi sätted, mis piirasid ÜPP toetusesaajate ringi üksnes põllumajandustootjatega, ning eeldus, et LEADER ja CLLD toimivad eraldiseisvate instrumentidena.

KTRdes tekitas muret igasuguse viite puudumine LEADERi panusele laiemasse territoriaalsesse arengusse, kohalike teenuste osutamisse, sotsiaalsesse innovatsiooni, noorte kaasamisse, kultuurielusse või sotsiaalsesse kaasatusse, samuti igasuguse viite puudumine mitmesektorilisele ja osaluspõhisele lähenemisviisile, mis LEADERit määratleb. Selle tulemusel esitas ELARD selle valdkonna kavandatavate sätete kohta märkusi, eelkõige ÜPP määruse artikli 18 kohta.

Vaadeldavad Euroopa Parlamendi muudatusettepanekud näevad ette LEADERi naasmise varasematelt programmiperioodidelt tuntud eripära juurde.

Muudatusettepanek 117 ÜPP määrusele kõrvaldab artikli 18 lõikest 2 sõnastuse, mis viitab, et LEADER on pühendatud üksnes eritingimustega maapiirkondadele.

Muudatusettepanek 118 ÜPP määruse eelnõule näeb omakorda ette artikli 18 lõikes 3 loetletud projektide kategooria laiendamise võrreldes selle sätte algse versiooniga. Muudatusettepanek täpsustab, et LEADER toetab projekte, mis hõlmavad äsja loodud ettevõtteid ja mille eesmärk on luua lisaväärtust töötlemistegevuse, põllumajandustegevuse mitmekesistamise (sealhulgas põllumajandusturismi),

põllumajandustoodete otsemüügi ja innovatsiooni kaudu. Samuti sätestab see, et toetust võib anda projektidele, mis aitavad kaasa kohalike kogukondade mobiliseerimisele ja aktiveerimisele.

Selle muudatusettepaneku kontekstis tuleb siiski märkida, et ELARDi ettepanekuid lisada ÜPP määruse artikli 18 lõikesse 3 ka projektid, mis võivad huvi pakkuda avalikule sektorile (näiteks investeeringud kohaliku infrastruktuuri), ei ole arvesse võetud.

Samamoodi näeb muudatusettepanek 119, mis puudutab ÜPP määruse artikli 18 lõiget 4, ette nii LEADERi toetusest kasu saavate teemade kui ka üksuste kategooriate laiendamise. Algses sõnastuses keskendus säte sellele, et toetus loob lisaväärtust põllumajandustootjatele ja metsaomanikele. Euroopa Parlament teeb ettepaneku muuta sätet nii, et toetuse ulatus oleks suunatud lisaväärtuse loomisele maakogukondadele, mille sees jäävad põllumajandustootjad ja metsaomanikud peamisteks sidusrühmadeks.

ÜPP määruse artikli 18 muudatusettepanekud (muudatusettepanekud 117–119) liiguvad õiges suunas, kuigi on raske vältida järeldust, et koostajate kasutatud sõnade hulk ei tähenda tingimata paremat õigusakti kvaliteeti. Praegu on veelgi raskem kui sätete algses versioonis eristada artikli 18 lõikes 3 ja lõikes 4 reguleeritud küsimusi. Eristus ei põhine subjekti ja objekti eristusel (näiteks nii, et lõige 3 reguleerib, kes võib olla toetusesaaja, ja lõige 4 reguleerib, milleks toetust võib anda). Pigem käsitlevad mõlemad lõiked sisuliselt samu küsimusi väga üldistes sõnades, tuginedes laiale ja ebamäärasele sõnastusele.

LEADERi instrumenti rakendavate kohalike tegevusrühmade strateegiatega hõlmatavate projektide ringi laiendamise kontekstis tuleks üsna soodsalt hinnata ka muudatusettepanekut 436 fondi loova määruse eelnõule. Muudatusettepanek näeb ette uue lõike lisamise selle määruse artiklile 76. Kavandatava sätte kohaselt oleks LEADERit rakendavatel kohalikel tegevusrühmadel samuti õigus saada kasu fondi loova määruse artiklis 76 sätestatud toetusest.

Raskus seisneb aga selles, et artikkel 76 ei täpsusta ühtki konkreetset toetuse ulatust, mida mõistetakse rakendamiseks abikõlblike tegevuste kataloogina. Lisaks raskendab muudatusettepanek CLLD ja LEADERi vahelise suhte mõistmist, mida käsitletakse käesolevas analüüsis hiljem. Seetõttu peaks see säte jääma edasise seadusandliku töö esemeks.

Teistsugune hinnang tuleks anda muudatusettepanekule 435 fondi loova määruse eelnõule. Muudatusettepanek näeb ette linnapiirkondade lisamise olemasolevasse piirkondade loetellu, millele CLLD instrument peaks keskendumas. Kuigi selle aluseks olev kavatsus – avada CLLD teistele rahastamisallikatele – võis olla õigustatud, on raske vältida järeldust, et instrument on nüüd kavandatud praktiliselt igat tüüpi territooriumi jaoks, mis seab kahtluse alla selle eesmärgi ja sihid.

Minu hinnangul ei anna muudatusettepanek 435 KTRdele niivõrd uusi tegutsemisvõimalusi, kuivõrd annab linnadele täiendava instrumendi oma vajaduste rahastamiseks – instrumendi, mille olemus ei sobi rakendamiseks suurtes linnastutes, kuna see põhineb väikestel kogukondadel, interaktsioonil ja osaluspõhisel lähenemisviisil. Seetõttu hindan seda muudatusettepanekut negatiivselt. Minu arvates lahjendab see muudatus nii CLLD eesmärki kui ka instrumenti määratlevaid eritunnuseid.

II.4. Ring-fencing – ÜPP vahendite teatava osa reserveerimine LEADERi instrumendile

Fondi loova määruse ja ÜPP määruse algsed versioonid ei näinud ette ühtegi kohustuslikku ELi-ülest kulueesmärki LEADERi jaoks. See kujutas endast sammu tagasi võrreldes praeguse programmiperioodiga, mille raames sellised LEADERi rahastamise tagatised kehtivad. Seetõttu ei ole üllatav, et KTRde kogukond juhtis sellele küsimusele tähelepanu ja pooldas oma huvidele soodsamaid seadusandlikke lahendusi.

Euroopa Parlamendi muudatusettepanekute analüüs kinnitab järeldust, et KTRde huve on kavandatavates õigusaktide muudatustes arvesse võetud.

Eelkõige näeb muudatusettepanek 243 fondi loovale määrusele ette täiendava lõigu lisamise selle määruse artikli 35 lõikesse 4, mille kohaselt reserveeritakse LEADERile vähemalt 5% maaelu arengule eraldatud kogusummast, millele on osutatud artikli 10 lõike 2 punkti a alapunkti ii alapunktis b. See moodustaks 5% summast 106 410 000 000 eurot (vt muudatusettepanek 93 fondi loovale määrusele). See eraldis kehtiks kogu ÜPP tasandil, mitte üksikute liikmesriikide ja nende vastavate NRP-kavade tasandil.

LEADERi ring-fencing'i täiendav kinnitus sisaldub muudatusettepanekus 116 ÜPP määrusele. Just see säte kannab ring-fencing'i kogu fondi tasandilt üksikute liikmesriikide ja nende NRP-kavade tasandile, määrates selle 5% tasemele.

Kahjuks ei suuda ma praeguses etapis täpselt kindlaks teha, millisele summale see protsent viitab, kuna eelnõu säte sisaldab ebatäpset ristviidet. Vaja on selgitust, kas muudatusettepaneku 116 eesmärk on tagada, et igas NRP-kavas reserveeritakse LEADERile vähemalt 5% maaelu arengule eraldatud vahenditest, või on mõeldud teistsugune mehhanism. Tuleb meeles pidada, et ilma sätteta, mis kohustaks iga liikmesriiki seda protsenti oma NRP-kavas kohaldama, oleks ring-fencing'i tagatis üksnes fondi tasandil suuresti näiline.

Seetõttu, hoolimata kavandatavate muudatuste positiivsest suunast, peaksid KTRd hoolikalt jälgima selle sätte edasist väljatöötamist ja sellega otseselt seotud sätete muudatusi, eelkõige sätteid, mis määravad summad, millele 5% künnis kohaldub.

II.5. CLLD ja LEADER instrumentide vahelise suhtega seotud ebamäärasuste kõrvaldamine

Euroopa Komisjoni algsed ettepanekud ei võimaldanud üheselt hinnata, kas LEADERi instrument on üksnes CLLD instrumendi konkreetne nimetus, mis on säilitatud ÜPP raames selle ajaloolise traditsiooni tõttu, või kas see kujutab endast täiesti eraldiseisvat instrumenti, mis on mõeldud toimima maapiirkondades. Kavandatavates sätetes puudusid vasted määruse (EL) 2021/1060 põhjendusele 30 ja määruse (EL) 2021/2115 artikli 3 punktile 15, mis mõlemad toetasid selgelt esimest tõlgendust.

Fondi loova määruse algses eelnõus loobus Komisjon LEADERi ja CLLD senisest identiteedist, jagades instrumendi kaheks täiesti eraldiseisvaks artiklik:

- artikkel 76, mis reguleerib üldist kogukonna juhitud kohaliku arengu (CLLD) instrumenti;
- artikkel 77, mis käsitleb üksnes LEADERi raames antavat toetust.

Hoolimata ELARDi märkustest ei ole seda küsimust Euroopa Parlamendi muudatusettepanekutes lahendatud. Seda ei lahenda ka eelnevalt käsitletud muudatusettepanek 436 fondi loovale määrusele, mis sätestab, et LEADERit rakendavad kohalikud tegevusrühmad võivad saada kasu selle määruse artikli 76 kohasest toetusest. Vastupidi, selle muudatusettepaneku sõnastus ise viitab, et LEADER on CLLD-st midagi eraldiseisvat ning et üksnes erandkorras on seadusandja lubanud LEADERil kasutada CLLD raames pakutavaid võimalusi.

Samamoodi säilitavad muudatusettepanekud 160 ja 166, mis puudutavad fondi loova määruse artikli 22 lõike 2 punkti b sõnastust, senise sõnastusviisi, mille kohaselt loetletakse LEADER ja CLLD kõrvuti kahe erineva territoriaalse instrumendi näidetena.

Juba ainuüksi asjaolu, et LEADER on paigutatud fondi loovas määruses eraldi artiklisse, selle asemel et jätta see üksnes ÜPP määrusesse, viitab sellele, et süsteemsest vaatenurgast on tegemist kahe eraldiseisva ja konkureeriva instrumendiga, mitte sünonüümsete mõistetega.

Veelgi olulisem on see, et artikkel 77 kehtestab isegi Euroopa Parlamendi kavandatud versioonis LEADERile jätkuvalt väga spetsiifilised tegevuskorraldused (näiteks lihtsustatud kulud kohalikele tegevusrühmadele ja väikeprojektide kindlasummaline rahastamine), mis CLLD-le üldiselt ei kohaldu.

Seetõttu tuleb järeldada, et Parlamendi muudatusettepanekud ei lahenda ELARDi tõstatatud küsimust.

Tasub siiski märkida, et seda küsimust on tõhusamalt käsitletud Nõukogu avaldatud üldises lähenemisviisis (10559/26). Nõukogu muutis artikli 76 lõike 1 sõnastust, lisades sõnaselgelt fraasi „Community-led local development, including LEADER, shall...” („Kogukonna juhitud kohalik areng, sealhulgas LEADER, ...”). See kujutab endast otsest ja formaalset kinnitust, et LEADER on osa CLLD-st. Sellise sõnastuse korral omandab isegi eelnimetatud muudatusettepanek 436 fondi loovale määrusele teistsuguse tähenduse, mis on kooskõlas ELARDi seisukoha ja eesmärkidega.

II.6. LEADERi tegevuste rahastamist lihtsustavate ühtsete lahenduste rakendamine, et need kehtiksid ka väljaspool ÜPP raamistikku strateegiaid rakendavatele KTRdele

Käesoleva arvamuse II.5 osas kirjeldatud probleemiga on seotud ka asjaolu, et fondi loova määruse artikkel 77 näeb ette mitmeid finantsmehhanisme (lihtsustatud kuluvõimalused ja kindlasummalised maksed), mis kehtiksid üksnes LEADERi raames.

Isegi kui eeldada, et „maapiirkondade“ KTRd saaksid kasu teistest fondidest rahastatavast toetusest, muudaks artikli 77 praegune sõnastus keerulisemaks selliste kohaliku arengu strateegiate rakendamise, mis pakuvad toetust laiemas ulatuses kui üksnes ÜPPga hõlmatu. KTRd peaksid kandma halduskoormust, mis on seotud sarnase iseloomuga tegevustele erinevate reeglite kohaldamisega. See lahendus on selges vastuolus Komisjoni ja Euroopa Parlamendi korduvalt kuulutatud eesmärgiga ühtlustada ja lihtsustada toetuse andmise reegleid.

Kahjuks ei näe hoolimata ELARDi esitatud ettepanekutest ei Euroopa Parlamendi muudatusettepanekud ega Nõukogu vastu võetud üldine lähenemisviis (10559/26) selles osas ette mingeid muudatusi. Ei ole kehtestatud üldpõhimõtet, mille kohaselt kohalduks artikkel 77 CLLD-le tervikuna, mitte üksnes LEADERile.

Kuna fondi loov määrus sisaldab jätkuvalt kahte eraldiseisvat artiklit (artiklid 76 ja 77), on põhjendatud mure, et riiklikud korraldusasutused ja makseasutused töötavad välja kaks paralleelset juhis- ja kontrollisüsteemi: ühe „CLLD“ märgise all rakendatavate projektide jaoks (näiteks rahastatud ühtekuuluvuspoliitika fondidest nagu ERF või ESF+) ja teise „LEADERi“ projektide jaoks (rahastatud ÜPP raames). See õõnestaks Euroopa Liidu lubadusi lihtsustamise ja „ühtse reeglirakenduse“ (single rulebook) toimimise kohta.

Samuti tasub märkida, et artikli 77 säilitamine fondi loovas määruses tundub seadusandlikust vaatenurgast ebajärjekindel. Artikkel 77 puudutab praegu üksnes ÜPPd. Kui teiste Euroopa Parlamendi muudatusettepanekute eesmärk on kanda üksnes ÜPPd puudutavad sätted üle ÜPP määrusesse, siis on raske mõista, miks artikkel 77 jääb oma praeguses sõnastuses fondi loovasse määrusesse.

II.7. Muud CLLD/LEADER instrumendi rakendamise seisukohalt olulised küsimused

Komisjoni ettepaneku COM(2025) 565 vastuoluline aspekt, mis on seni pälvinud vähe tähelepanu, on fondi loova määruse artikli 63 lõike 1 punkt f. See säte kehtestab liikmesriikidele ja otse KTRdele aruandluse ja andmete kogumise kohustused.

Selle sätte kohaselt on KTRd kohustatud koguma ja esitama kaks korda aastas üksikasjalikku teavet, sealhulgas:

- KTR liikmete arv kategooriate kaupa, samuti otsustusorgani demograafiline ja sooline koosseis, sealhulgas noorte osaluse määr otsustusprotsessides;
- rakendatud tegevuste arv toetusesaaja tüübi ja territoriaalse piirkonna kaupa, märkides eraldi innovatiivse iseloomuga tegevused;
- liidu panuse täpsed summad, mis on kavandatud ja välja makstud suutlikkuse suurendamiseks, kogukonna aktiveerimiseks, strateegiate juhtimiseks, seireks ja hindamiseks;
- KTRde antud toetuse üksikasjalik ulatus piirkondlikule arengule, tööhõivele, sotsiaalpoliitikale, kogukonna arengule, rannikukogukondade arengule ja vesiviljelusele.

Need nõuded koos andmete automaatse edastamisega Komisjonile tekitavad halduskoormuse, mis on vastuolus deklareeritud eesmärgiga lihtsustada liidu fondide rakendamist. Samuti on raske mõista, miks avaliku sektori asutused vajaksid regulaarselt ajakohastatud teavet KTR liikmete arvu või nende organisatsioonilise struktuuri kohta. See näib olevat järjekordne näide teabe kogumisest ebamäärasel ja täpsustamata eesmärgil („võib-olla kunagi kulub ära“), mis on vastuolus väärtustega, mida Komisjon teistes õigusaktides propageerib, sealhulgas põhimõttega, et isikuandmeid ei tohiks koguda ülemäära, olgu erasektori üksuste või avaliku sektori asutuste poolt.

Teine tähelepanu vääriv küsimus puudutab sätteid, mis näevad ette mõõduka kõrvalekaldumise fondide rakendussüsteemi tsentraliseerimisest.

Euroopa Parlament on püüdnud käsitleda ohtu, et liidu vahendite haldamine võib ühe NRP-kava raames muutuda liigselt tsentraliseerituks riigivalitsuste kätte. Selle eesmärgi saavutamise peamine vahend on uue artikli 9a lisamine fondi loovasse määrusesse. See säte kehtestab uue horisontaalse tingimuse pealkirjaga „Partnerluse ja mitmetasandilise valitsemise austamine” (partnerluse horisontaalne tingimus). Säte kohustab liikmesriike tagama, et otsused tehakse kodanikele võimalikult lähedal, kohapõhise (place-based) lähenemisviisi kaudu, ning et pädevusi teostatakse kõige sobivamal tasandil.

Lisaks nõuab muudatusettepanek 275 (mis puudutab fondi loova määruse artikli 49 lõiget 1a) sõnaselgelt piirkondlike ja kohalike korraldusasutuste kaasamist NRP-kava territoriaalsete peatükkide kavandamisse, rakendamisse, seiresse ja hindamisse. Piirkondlikele korraldusasutustele antakse õigus pidada Euroopa Komisjoniga otseseid töökontakte, jättes kõrvale keskse „koordineeriva funktsiooni”. See vähendab ohtu, et liidu vahendeid suunavad otse keskvalitsuse asutused.

Tugevdatud on ka seirekomiteede positsiooni. Muudatusettepanek 320 fondi loova määruse eelnõule näeb ette ühe riikliku seirekomitee loomise, mis toimib pühendatud piirkondlike ja temaatiliste allkomiteede kaudu, sealhulgas ÜPP ja territoriaalse arengu jaoks pühendatud allkomitee. See peaks hõlbustama KTRde otsest kaasamist CLLD/LEADERi eesmärkide seiresse ja muutmisse.

Finantsvaldkonnas on Euroopa Parlament esitanud muudatusettepanekud, mis muudavad territoriaalsed programmid, sealhulgas CLLD ja LEADER, riiklike eelarveplaneerijate seisukohast atraktiivsemaks:

- Finantsreserv LEADERile: Euroopa Parlamendi muudatusettepanekud (muudatusettepanek 116 fondi loova määruse eelnõule) kehtestavad kohustusliku nõude, et vähemalt 5% maaelu arengu kogueraldisest (mis muudatusettepaneku 93 kohaselt on määratud tasemele 106 410 000 000 eurot) reserveeritakse üksnes LEADERi programmi rahastamiseks;
- CLLD kaasrahastamise preemia: muudatusettepanek 133 fondi loovale määrusele, mis puudutab selle akti artikli 20 lõiget 3a, näeb ette võimaluse vähendada minimaalset riikliku panuse määra 10 protsendipunkti võrra projektide puhul, mida rakendatakse artikli 75 (integreeritud territoriaalne areng) ja artikli 76 (CLLD) raames;
- Soodusmäär LEADERile: muudatusettepanek 248, mis puudutab fondi loova määruse artikli 35 lõike 4a punkti b, kehtestab LEADERi minimaalse riikliku panuse määra 20% avaliku sektori kuludest. Praktikas tähendab see, et liikmesriik peab KTRde rakendatavate projektide jaoks eraldama madalama riikliku rahastamise taseme kui tavapäraste ühtekuuluvuspoliitika projektide puhul, kus riiklik panus on üleminekupiirkondades 40% ja arenenumates piirkondades koguni 60%.

Eespool kirjeldatud finantsmehhanismid kaitsevad LEADERit eelarvekärbete eest riiklikul tasandil ja loovad valitsustele stiimuli territoriaalseid toetusvorme laialdasemalt kasutada.

KOKKUVÕTE

CLLD seisukohalt tuleks Euroopa Parlamendi muudatusettepanekute paketti fondi loova määruse eelnõule ja ÜPP määrusele hinnata positiivselt, kuid oluliste reservatsioonidega.

Ennekõike kaitsevad muudatusettepanekud selle instrumendi jätkuvat toimimist ja annavad ÜPP raames finantstagatise LEADERi edasiseks rakendamiseks – mis oli üks KTRde kogukonna peamisi nõudmisi. Muudatusettepanekud näevad ette ka toetusesaaja määratluse laiendamise ja ÜPP raames LEADERi instrumendi kaudu pakutava toetuse ulatuse laiendamise, võimaldades seeläbi säilitada selle toetuse praegust mitmesektorilist iseloomu. Positiivseid arenguid võib täheldada ka KTRde pädevusi reguleerivate sätete osas, kuigi Parlamendi muudatusettepanekud ei taasta KTRde õigust määrata antava toetuse summat.

Siiski jääb ebaselgeks, kuidas CLLD väljaspool ÜPP raamistikku toimima peaks ja milline on selle suhe LEADERi instrumendiga. Endiselt on ka reaalne oht CLLD kaheerõõpmeliseks rakendussüsteemiks. Praktikas, kuigi tegemist on juba kolmanda mitmeaastase finantsraamistikuga, millesse Euroopa institutsioonid sisenevad ühtlustamise – sealhulgas CLLD raames – loosungi all, näib, et kavandatavad sätted mitte üksnes ei suuda selles osas parandusi tuua, vaid kujutavad endast tegelikult sammu tagasi.